L'état de la France

2013 - 2014



LA DÉCOUVERTE

Réformes territoriales : enfin la prudence

Daniel Béhar, Philippe Estèbe
Coopérative Acadie

Les critiques adressées à l'édifice politique territorial français sont récurrentes : empilement, redondance, illisibilité qui entraînent la concurrence entre les niveaux, l'inflation des politiques et des projets et, au total, un déficit démocratique dans un des pays qui compte sans doute le plus d'élus en Europe. Nombreux sont ceux qui souhaitent que le législateur ait le courage de bouleverser cette architecture baroque, pour retrouver les lignes claires de la rationalité.

Pourtant, les réformes se succèdent (1982, 1984, 1992, 1999, 2004, 2009, 2010, 2013), sans que la situation, en apparence, n'évolue. Au contraire, chaque réforme semble ajouter une « couche », sans en enlever aucune : communautés d'agglomérations et de communes en 1999, métropoles et pôles métropolitains en 2010, métropoles européennes sans doute en 2013. Si l'on ajoute la prolifération d'autres entités territoriales comme les parcs naturels régionaux, les pays, les syndicats mixtes d'aménagement et d'urbanisme, les autorités organisatrices de transports, les syndicats d'énergie, les syndicats de traitement des ordures ménagères, les syndicats d'eau potable et d'assainissement, etc., ce sont près de 50 000 « administrations publiques locales » qui gouvernent et équipent le territoire.

Personne aujourd'hui ne peut se prévaloir d'un « grand dessein architectural » pour le gouvernement local. Pour autant, les réformes successives s'inscrivent dans une logique d'évolution.

Des petites patries aux systèmes territoriaux

De la création des départements en 1790 à 1884, date de la loi sur les communes, le territoire s'est organisé dans un compromis entre la grande nation et les petites patries. Le département représentait une organisation rationnelle et moderne, fondée sur l'accessibilité des services, et systématisait la présence du gouvernement central dans les territoires ; en face, la commune et sa compétence territoriale générale incarnaient l'autonomie des propriétaires du sol et travailleurs de la terre. Ce compromis était nécessaire dans une France que dominait la figure du paysan propriétaire terrien.

Ce dispositif très efficace donnait au gouvernement, *via* les préfets, une « prise de terre » particulièrement solide et garantissait l'adhésion des notables à la République. Les départements, les communes et leurs syndicats intercommunaux ont assuré l'assainissement, l'adduction d'eau, l'électrification, l'édification du réseau routier secondaire, ce qui confère aujourd'hui encore à la France un niveau d'équipement supérieur à bien des pays voisins. Les marchés locaux de travaux publics et de réseaux ont d'ailleurs donné naissance à des multinationales.

Dans ce contexte, l'échelon régional, qui, chez nos voisins – majoritairement fédéraux –, joue un rôle central, a peiné à s'imposer : quelle que soit la « pertinence » du découpage régional de 1967, la place était en quelque sorte déjà prise. Les régions demeurent aujourd'hui un pouvoir faible, alors que les conseils généraux, dont on a annoncé maintes fois l'obsolescence, ont fait la preuve de leur vitalité – par exemple, à propos de la disparition des numéros des départements sur les plaques minéralogiques.

Le pouvoir est donné à l'espace – et à ceux qui le possèdent – plutôt qu'aux per-

sonnes et aux territoires denses. Les campagnes ont longtemps bénéficié d'une forme de discrimination positive ; la place du Sénat dans la vie parlementaire en témoigne toujours. Ce régime perd de sa pertinence dès lors que les Français deviennent mobiles. L'espace de la commune tend à se spécialiser dans ce que le sociologue Jean Viard appelle la « démocratie du sommeil ». Les bassins de vie débordent, les grandes villes s'étalent bien au-delà des limites de la commune centre ; les périphéries pavillonnaires surgissent ; les réseaux s'étendent ; le cycle de vie tend à gagner des territoires de plus en plus vastes ; les transhumances saisonnières liées à la société de loisir et de tourisme bouleversent les équilibres locaux. La substance du gouvernement local change de sens : il s'agit d'équiper et de gérer un territoire pour qu'il prenne sa place dans des flux – de personnes, de marchandises et d'informations – que les élus ne contrôlent plus.

De l'administration patrimoniale à la gestion des flux

En parallèle, les domaines d'activité des administrations publiques locales ont connu une extension continue depuis plus d'un siècle, de l'éducation à l'environnement, en passant par la mobilité, le logement, l'urbanisme, l'économie, etc. Trois facteurs l'expliquent : la dévolution de compétences par le législateur ; l'effet du suffrage universel et de la pression exercée par les administrés qui ne s'embarrassent pas des « blocs de compétences » ; les appels à contributions financières des gouvernements successifs aux collectivités locales.

Les collectivités territoriales assurent désormais la quasi-totalité des services. L'enseignement supérieur et la recherche, les pôles de compétitivité, les ports et les aéroports, les liaisons à grande vitesse, l'emploi, l'éducation et même, de plus en plus, les relations extérieures ne se conçoivent plus sans leur intervention. Alors que la décentralisation devait à l'origine « rapprocher » la décision du citoyen, ce sont les institutions politiques locales qui sont « montées en échelle » et sont devenues des partenaires des politiques nationales, bien au-delà des socles de compétences dévolus en 1982-1984.

Cela a conduit les collectivités territoriales à sortir physiquement de leurs limites. On connaissait l'intercommunalité « syndicale », vieille de plus d'un siècle, qui a financé, géré, développé et modernisé les services collectifs du quotidien. Elle s'est peu à peu intégrée dans diverses formules d'intercommunalités « de projet » – des communautés urbaines de 1966 aux métropoles de 2010 – qui ont mutualisé les compétences des communes pour mener des politiques d'urbanisme, d'aménagement, de transport, de développement économique, de logement, de culture, de sport, de tourisme, etc. dans des territoires plus vastes. Mais les acteurs locaux ne s'en sont pas tenus là ; ils se sont inscrits, comme la loi les y invitait, dans des syndicats mixtes de planification spatiale (les « schémas de cohérence territoriale ») ; dans des « pays » depuis le milieu des années 1990 ; dans des associations *ad hoc*, comme les villes d'Isère, de Savoie et de Haute-Savoie dans le Sillon alpin ou les intercommunalités du nord de l'Essonne dans le Cône sud de l'innovation, et, plus récemment, dans des « pôles métropolitains » autour des grandes villes.

Logiquement, la part des collectivités territoriales dans les dépenses publiques n'a cessé de croître depuis 1982, soit par transfert de ressources de la part de l'État, soit par croissance de la fiscalité locale. Les espoirs d'économies d'échelle que nourrissait le législateur (et Bercy) à l'égard de l'intercommunalité semblent déçus. Plusieurs rapports pointent la « dérive » des finances locales : impôts locaux multipliés par deux en dix ans, explosion des embauches dans le secteur public local, multiplication des organismes satellites aux missions pas toujours bien définies, dépenses de prestige inutiles, etc.

Les acteurs locaux répliquent que non seulement les charges transférées sont très



Références

Cour des comptes, *L'Intercommunalité en France. Rapport au président de la République*, Éditions des Journaux officiels, Paris, 2005.

P. Estèbe, *Gouverner la ville mobile*, PUF, coll. « La ville en débat », Paris, 2008.

« Loi relative à la réforme des collectivités territoriales », *Journal officiel*, 17 déc. 2010.

J.-M. Offner, *Les Territoires de l'action publique locale. Fausses pertinences et jeux d'écarts, Revue française de science politique*, nº 56-1, févr. 2006.

R. Pasquier, *Le Pouvoir régional. Mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*, Presses de Sciences Po, Paris, 2012.

J. Viard, *Nouveau Portrait de la France. La société des modes de vie*, Éditions de l'Aube, La Tour-d'Aigues, 2012.

mal compensées par des recettes – renvoyant comme souvent l'État à ses responsabilités –, mais aussi que de nouvelles prestations, quasi obligatoires, sont venues s'ajouter aux anciennes : le développement des transports collectifs, la montée en puissance du tri sélectif, les obligations de toutes sortes qui pèsent sur les bâtiments et équipements publics, la montée de la demande de sécurité, les enjeux éducatifs locaux, le développement durable, etc.

Le débat sur les politiques publiques locales tourne d'autant plus au dialogue de sourds qu'excepté sous l'angle financier aucune évaluation véritable des impacts et des conséquences de la décentralisation n'a été réalisée. Deux faits sont néanmoins établis : d'une part, paradoxalement, la ressource locale est de plus en plus étroitement contrôlée par l'État central ; d'autre part, les collectivités locales, qui ont jusqu'ici bénéficié de véritables rentes – notamment grâce à la taxe professionnelle –, vont devoir sérieusement réduire la voilure. Il va désormais falloir concevoir l'action territoriale dans un contexte de stagnation, voire pour certains, de régression des ressources.

Vers un gouvernement territorial conventionnel

Les trois dernières réformes (acte II de la décentralisation de 2004, réforme territoriale de 2010, projet d'acte III de 2013) marquent l'impuissance du législateur et de l'exécutif à imposer par la loi, et par le haut, une rationalisation de l'édifice territorial. Toutes les tentatives visant à supprimer un échelon – en l'occurrence, le département – ou à en limiter l'influence ont échoué. Conçu pour accorder plus du pouvoir aux régions, l'acte II a fini par confier de nouvelles responsabilités aux départements ; souhaitant fusionner les conseillers généraux et les conseillers régionaux – en instituant un « conseiller territorial » unique siégeant aux deux assemblées –, la réforme territoriale de 2010 a alimenté le ressentiment des élus ruraux et n'est sans doute pas pour rien dans la victoire de la gauche aux élections sénatoriales de 2011.

Le réformisme radical se heurte à deux obstacles. Au plan constitutionnel, il n'est pas possible d'instaurer une hiérarchie entre collectivités territoriales, car elles sont équivalentes en droit. Toute tentative visant à conférer des pouvoirs prescriptifs aux conseils régionaux s'expose à la censure du Conseil constitutionnel. Mais le principal obstacle est sociopolitique : les partis politiques sont majoritairement composés d'élus (plus que de militants) et toutes les strates territoriales y sont représentées ; il serait plus que délicat de demander aux parlementaires une prise de position qui risquerait de leur aliéner une part importante des troupes de leur propre parti. S'y ajoute

la vigilance sénatoriale, jamais en défaut en cette matière.

Aussi le législateur de 2013 s'inscrit-il dans une continuité prudente à travers trois orientations.

La première marque une étape supplémentaire dans la reconnaissance du rôle des villes. Après les communautés d'agglomération et les nouvelles communautés urbaines (1999), après les métropoles et les pôles métropolitains de 2010, voici que s'annoncent les métropoles européennes. Cette nouvelle formule proposée aux grandes villes leur permet d'aspirer des compétences : par le bas, ces métropoles européennes pourront appeler des compétences régionales et départementales (par exemple, le développement économique, l'action sociale et la solidarité, les transports) ; par le haut, elles pourront élaborer des plans locaux d'urbanisme d'échelle intercommunale (même si les communes conservent la délivrance des permis de construire). Le pouvoir urbain trouve là une nouvelle confirmation de la place qu'il a prise depuis trente ans dans la structuration du territoire. Il restera néanmoins à régler les régimes urbains de Paris, Lille et Marseille qui n'ont pas trouvé de modèle de gouvernance satisfaisant, à la différence de Lyon, dont le maire de la ville-centre et président de la communauté urbaine multiplie les accords territoriaux pour élargir son espace politique (avec Saint-Étienne, Vienne et L'Isle-d'Abeau d'abord, avec le conseil général du Rhône ensuite).

La deuxième orientation entérine les régions comme productrices de référentiels pour les politiques territoriales, en conférant à leurs schémas (économiques, d'aménagement, de cohérence écologique, etc.) une dimension normative (et non prescriptive). Les schémas régionaux d'aménagement ne s'imposent pas aux plans locaux d'urbanisme, mais conditionnent désormais les aides de la région au respect de leurs orientations. Cette disposition, qui vise à limiter la tentation du saupoudrage des aides financières, peut avoir un impact important en incitant les rédacteurs des schémas régionaux à plus de précision dans leurs énoncés, ce qui en renforcerait la crédibilité auprès des autres acteurs territoriaux.

Enfin, la troisième orientation porte sur les pactes territoriaux de gouvernance. Puisqu'il se révèle impossible de rationaliser le système par le haut, le législateur confie aux acteurs locaux le soin d'élaborer eux-mêmes le « mode d'emploi » de l'action publique territoriale dans chaque région. L'idée – qui reste largement à expliciter – est d'élaborer entre collectivités territoriales des accords valant engagement pour préciser « qui fait quoi, et dans quel domaine ». Il s'agit là d'une reconnaissance des limites des « blocs de compétence » comme mode de régulation des relations entre collectivités territoriales, et d'un pari sur la capacité des acteurs politiques locaux à s'entendre sur un *modus vivendi*. Cette disposition, si elle se confirme, institue une scène de négociation et de compromis – toujours présente implicitement – qui pourrait aboutir à des formes plus conventionnelles de gouvernement local.

Reste une question centrale, peu traitée : celle du rôle de l'État central et de sa relation avec les collectivités territoriales. Sera-t-il un État résiduel qui ne maîtrise plus que des politiques publiques aterritoriales (diplomatie, macroéconomie, mécanismes nationaux de solidarité) ? Un État « stratège » entraînant les collectivités territoriales sur des projets d'envergure nationale ou européenne ? Ou un État régulateur, garant des équilibres entre territoires et compensateur des inégalités ? Ces rôles ne sont pas nécessairement compatibles. La principale question est de savoir à quoi doit servir l'État-nation face à l'intégration européenne et à la montée en responsabilité et en échelle des collectivités territoriales. ■